

XLVIII Legislatura

DIVISIÓN PROCESADORA DE DOCUMENTOS

Nº 2008 de 2019

Carpetas Nos. 3204 y 3366 de 2018 — Comisión Especial de asuntos municipales

LEY DE FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS

Modificación de disposiciones de la Ley N° 19.272

LEY DE DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Modificación

DELEGACIÓN

Tribunal de Cuentas

Versión taquigráfica de la reunión realizada
el día 4 de diciembre de 2018

(Sin corregir)

Preside: Señor Representante Omar Lafluf.

Miembros: Señores Representantes Alfredo Asti, Sebastián Andújar, Daniel Caggiani, Armando Castaingdebat, Pablo Collazo y Oscar De los Santos.

Concurre: Señora Representante: Cecilia Eguiluz.

Invitados: Por el Tribunal de Cuentas de la República contadora Susana Díaz, Presidenta; contador Enrique Cabrera; Ministro; señor Álvaro Addiego, Ministro y doctor José L. Vera.

Secretaria: Señora Graciela Morales.

Prosecretaria:	Señora Adriana Cardeillac.
Asitente Técnico	Doctor Enesto Abisab.

═══════‖═══════

SEÑOR PRESIDENTE (Omar Lafluf Hebeich).- Habiendo número, está abierta la reunión.

La Comisión Especial de Asuntos Municipales tiene el honor de recibir, una vez más, a una delegación del Tribunal de Cuentas de la República, integrada por su presidenta, la contadora Susana Díaz; por los ministros contador Enrique Cabrera y señor Álvaro Addiego, y por el doctor José Luis Vera.

La Comisión está analizando varios proyectos de ley, uno de los cuales fue remitido por el Poder Ejecutivo y refiere a más de un tema, puesto que introduce modificaciones a la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana, y hace referencia al número de ediles de las juntas departamentales, a la institucionalización del Congreso Nacional de Ediles y al Plenario de Municipios.

Por otro lado, tenemos una iniciativa presentada por el diputado Olivera, que refiere al tema de la descentralización y la participación ciudadana.

Por último, hay un proyecto de ley que refiere a la institucionalización del Congreso Nacional de Ediles.

En la anterior oportunidad en que no visitaron los representantes del Tribunal de Cuentas, hicieron aportes muy valiosos y dijeron que se habían alegrado por que los hubiéramos convocado, y por ello les solicitamos que volvieran a este ámbito, a fin de conocer su opinión sobre los temas que nos ocupan.

SEÑORA DÍAZ (Susana).- Para el Tribunal de Cuentas es realmente muy importante participar en este tipo de instancias, que se enmarcan en el cumplimiento de nuestros cometidos y nos permiten luego realizar los controles que nos competen, que son muchísimos. No nos inmiscuimos en temas que no tengan que ver con el control de la hacienda y con la claridad de la redacción de determinados artículos; lo que nos interesa es que no haya lugar a dobles interpretaciones. Nos gustaría que quedara bien plasmada la voluntad del legislador, para luego no tener que estar cambiando de opinión por determinadas acciones o modificaciones.

Como me encuentro bastante mal de la garganta, voy a ceder la palabra primero al ministro Cabrera, para que realice una introducción de lo que hemos analizado y, luego, al doctor Vera, que se referirá a las normas que aplica desde su departamento.

SEÑOR CABRERA (Enrique).- Buenas tardes a todos y a todas.

Como decía la señora presidenta del Tribunal de Cuentas, es importante la participación del Tribunal en esta instancia de intercambio.

Nuestra intervención, básicamente, consistirá en hablar de los temas de competencia del Tribunal en los distintos proyectos de ley que se presentaron. En ese marco, queremos plantear alguna reflexión que aporte a la discusión que está procesando el Parlamento con respecto a estas iniciativas.

Los distintos proyectos de ley recogen aspiraciones sobre cómo mejorar el marco vigente en relación con la original Ley de Descentralización y Participación Ciudadana. Estas normas buscan mejorar el marco de participación a nivel de las actividades de los gobiernos locales. Esta es una transformación bastante importante para el país desde el punto de vista legislativo. Desde el Tribunal de Cuentas hay necesidad, también, de tener una consulta en el proceso, en la génesis de estas normas, teniendo en cuenta el espíritu de colaboración entre los distintos organismos.

En los distintos proyectos de ley hay una serie de temas que se pueden trabajar en colectivo, más allá de señalar los reparos que tengamos. Podemos plantear que hay tres

bloques de temas. Por un lado, los vinculados con el presupuesto, que se traducen en limitaciones al ordenador de gasto, al que se le plantean distintas opciones en cada una de las propuestas.

El segundo tema es el de las retribuciones, que tiene diferentes visiones en cada iniciativa. El tercer tema se relaciona más con los concejos -el doctor Vera se referirá luego a ello- . Se avanza en lo concerniente a la materia municipal, pero se generan confusiones de redacción. Si bien, en este momento, no significan problemas para el examen -se irá dilucidando caso a caso- sería bueno, si fuera posible, que se precisara la redacción, a fin de generar una mejor gestión del marco regulatorio que hoy se está discutiendo.

Con respecto a las limitaciones a las disponibilidades presupuestales, que están planteadas en el artículo 13 del documento remitido por el Poder Ejecutivo y en el artículo 4º del proyecto remitido por cuatro diputados, la conclusión es que lo que hay aquí es un presupuesto departamental, y a partir de ello, una inclusión programática, que es el presupuesto municipal. Entonces, más allá de las limitaciones, que lo que buscan es que no se desequilibre el presupuesto, deberían definirse metodologías, a fin de generar la armonía que se necesita entre ambos.

Nuestras dudas tienen que ver con el régimen de excepciones. Es decir, si la disponibilidad que se plantea en el artículo 15 abarca excepciones como, por ejemplo, los casos de emergencia y litigios judiciales

La orientación de la Intendencia de Montevideo en cuanto a la regulación de los presupuestos nos parece una solución bastante atinada.

El otro tema planteado, también desde el punto de vista de las posibilidades de desequilibrio presupuestal, es la facultad de hacer convenios.

Esto es lo que puedo decir con respecto a las limitaciones que están planteadas al ordenador, pero creemos que el enfoque es la armonía del presupuesto, reconociendo que es de corte departamental.

El segundo punto es el tema de las retribuciones. Más allá del impacto que puedan generar en el presupuesto -hay que considerarlo-, desde nuestro punto de vista hay una cierta confusión cuando se habla de otras partidas compensatorias en las cuales, si bien lo que se busca es limitar el nivel de gastos, no hay claridad en relación con lo que significan, y sobre algunas relativas a los viáticos no la hay en cuanto al régimen en el que van a funcionar.

El otro aspecto, que desarrollará el doctor Vera de mejor manera, tiene que ver con la competencia y materia municipal; hay distintas acepciones que pueden generar confusiones en el futuro.

El cuarto punto, que no es una valoración en términos de funcionamiento pero sí es un consejo, refiere a que en los distintos proyectos se crean el congreso de ediles y los municipios, y solo se les da institucionalidad jurídica y se determina en ambos casos el origen de los recursos. Pero creo que habría que precisar cuáles son sus competencias y cómo funcionarán porque, necesariamente, requerirán un presupuesto adaptado. No nos olvidemos de que, hoy en día, tenemos el Congreso de Intendentes, con determinada madurez y rango constitucional, pero en términos de funcionamiento y de gestión de su presupuesto tiene problemas producto de esa indefinición.

SEÑOR VERA (José Luis).- Es un gusto estar de nuevo en esta Comisión.

Quiero hacer una suerte de advertencia inicial respecto de lo que voy a señalar y es que, a diferencia de la disertación que hicimos el año pasado, cuando concurrimos a esta misma Comisión, ahora no podemos hacer referencia a posiciones o criterios de interpretación que ya hubiera adoptado el Tribunal, porque se nos pide opinión sobre una norma no vigente, sino que está proyectada. Por ese motivo, muchas de las cosas que vamos a manifestar no comprometen la opinión ni de los señores ministros ni del Tribunal de Cuentas, sino que refleja únicamente la opinión de la dirección del departamento jurídico de Gobiernos Departamentales del Tribunal de Cuentas.

En primer lugar, queremos deslindar algunos aspectos contenidos en ambos proyectos, sobre los que, en razón de competencia y materia, en principio, no le corresponde opinar al Tribunal de Cuentas; me refiero al número de municipios y al lugar o lugares donde deberían existir. Al respecto, solo podemos mencionar que es obvio que aumentar el número de municipios, que hoy son ciento doce, hará más difícil o más complejo el contralor que la Constitución le asigna al Tribunal de Cuentas. ¿Por qué? Por una sencilla razón material: los limitados recursos materiales y humanos que tiene el Tribunal de Cuentas.

Otro elemento que está fuera de las competencias del Tribunal es todo aquello que en los proyectos de ley refiere al número de integrantes de los concejos municipales y de las juntas, en especial, en aquellas normas de naturaleza electoral que se incorporan en estas iniciativas.

Hay un gran tema de política legislativa que no es competencia del Tribunal definir, sino de los legisladores: si estamos hablando de descentralización o de desconcentración. Sobre este punto, de todos modos vamos a hacer algunas consideraciones porque, según lo que se defina, habrá consecuencias que obligarán al Tribunal a tomar posiciones.

Decíamos: ¿descentralización o desconcentración? Toda la evolución legislativa antecedente ha rondado entre ambas posibilidades. La Ley Nº 18.567 claramente marcaba una desconcentración con algunas competencias privativas. A esta le siguió el texto original de la Ley Nº 19.272, que estuvo vigente solo por pocos meses, que también apuntaba a una clara descentralización, pero con la posterior modificación introducida por el artículo 682 de la Ley Nº 19.355 al artículo 17 de la Ley N° 19.272 se volvió a considerar a los municipios como órganos desconcentrados, bajo la jerarquía del intendente. Esa es la norma que está vigente. En consecuencia, en función de las normas y criterios que adopte el legislador, ha de variar la interpretación del Tribunal acerca del tipo de ordenadores de gastos de que se trata y de si coinciden o no con la categoría de ordenadores primarios y secundarios que define el Tocaf. Esto lo habíamos desarrollado en su momento cuando concurrimos a esta Comisión, el 17 de octubre de 2017.

El proyecto de ley elevado por el Poder Ejecutivo anuncia en su exposición de motivos un avance en la descentralización, y en ese marco se destaca el nuevo sistema recursivo que proyecta. A su vez, la nueva redacción que se pretende dar al artículo 17 vigente es parecida a la que tuvo originalmente la Ley Nº 19.272, aunque no igual. Quizás, en lo personal preferiría la redacción original, que aventaba algunas dudas de interpretación, porque al hacer referencia a que establecía un régimen recursivo similar al de los servicios descentralizados previstos en la Constitución, quedaba clarísimo que se iba hacia una descentralización. Esa referencia ya no está en lo proyectado, pero el régimen recursivo es similar.

La exposición de motivos dice que este es un avance, pero no se llega a la descentralización. ¿Por qué? Porque, por ejemplo, nos encontramos con una nueva redacción propuesta para el artículo 13, numeral 4 *in fine*, norma que impide al concejo

municipal reiterar un gasto dispuesto sin disponibilidad presupuestal. Esto es totalmente contrario a la posibilidad de hablar de descentralización y colide en forma clara con lo dispuesto en el literal B) del artículo 211 de la Constitución de la República, que regula la facultad de todo ordenador de gasto de reiterar un gasto, bajo su responsabilidad, cuando es observado por el Tribunal. No hay ningún límite a esa facultad, pero ahora parece establecerse alguna en el proyecto de ley.

En el proyecto del Poder Ejecutivo tampoco es acorde con la descentralización la nueva redacción propuesta en el artículo 20 *in fine*, por el cual el intendente, de oficio, podrá revocar resoluciones del concejo municipal que ordenen gastos sin disponibilidad presupuestal. Esto, claramente, es sujetar los municipios a la jerarquía del intendente.

Además, se plantea un problema de interpretación, porque el artículo 15 del Tocaf que dice que no se pueden ordenar gastos sin disponibilidad, y es aplicable a todos los ordenadores -por supuesto, todos pueden reiterarlos, si se los observa-, tiene excepciones -algunas de las cuales mencionó el ministro Cabrera- relativas al cumplimiento de sentencias y también casos de epidemias, inundaciones, incendios, todo tipo o forma de catástrofe cuya gravedad reclame la inmediata acción de los organismos públicos. Si se aprueba el proyecto en estas condiciones, el concejo municipal, ante catástrofes, epidemias, inundaciones o incendios, no va a poder disponer un gasto si no tiene disponibilidad. En este caso, las normas chocan entre sí. Y aclaro que también están excluidos aquellos acontecimientos graves o imprevistos que requieran atención inmediata.

Es más: la norma del Tocaf limita estas excepciones, porque dice que no se podrá exceder el 1% del presupuesto departamental; ya está limitado en estos casos.

En conclusión, en nuestra opinión, el proyecto del Poder Ejecutivo mantiene el carácter de los municipios -concejos municipales en la nueva denominación proyectada- como órganos desconcentrados, con subordinación jerárquica respecto del intendente.

En este punto quiero hacer un comentario personalísimo. Yo explico la existencia de estas normas que referí por una suerte de temor -quizá a algún intendente no le guste que yo diga “temor”- o prurito de que los municipios puedan llegar a desfinanciar el presupuesto departamental si gastan por encima de sus previsiones presupuestales. Quiero decir que en la cantidad de años de este sistema de asistencia de los municipios en nuestro país, no hay ningún antecedente en que esa hipótesis de riesgo se haya verificado; no ocurrió en ningún caso. Por otra parte, gastar sin disponibilidad también puede hacerlo el intendente, y un intendente con manos amplias para gastar también puede destruir un presupuesto departamental.

El proyecto de ley presentado por cuatro legisladores plantea una óptica diferente, porque de sus normas surge la regulación de los municipios como organismos descentralizados no subordinados jerárquicamente al intendente. Esto con una sola salvedad: en el proyecto de los cuatro diputados la nueva redacción que se propone al artículo 12 que autoriza a que la atribución de ordenar gastos por parte del municipio pueda ser suspendida o limitada provisionalmente por decisión fundada de la Junta, por tres quintos de sus componentes, previo dictamen del Tribunal en caso de que se evalúe en forma negativa la gestión del Concejo Municipal con relación al manejo de los fondos públicos.

Esta norma altera un poco la premisa original de que se trata de un proyecto netamente descentralizador; marca que sería el único caso en nuestro ordenamiento estatal en que se le pueda suspender o limitar la calidad de ordenador primario de gastos a un órgano descentralizado ante una evaluación negativa de su gestión. Hoy, ante una

evaluación negativa de gestión de cualquier ordenador, se le podrá hasta hacer un juicio político o buscar la forma de destituirlo, pero no hay ninguna norma que suspenda o limite una facultad. La norma que estamos comentando tampoco aclara si se suspende un municipio quién va a ejercer su cometido en su lugar. Por eso el proyecto de los diputados nos merece algún reparo.

Otro tema es la determinación de la materia municipal en cuanto a competencias, cometidos, atribuciones. Lo dijimos el año pasado y lo volvemos a decir: reconocemos que es un verdadero desafío legislativo muy difícil de formular de manera tal que no plantee problemas al intérprete, ya sea un ejecutor de las normas o, como en nuestro caso, un intérprete que debe controlar su cumplimiento.

El Tribunal de Cuentas ha recibido innumerables consultas con respecto a las normas vigentes y en todas ellas se debió responder que la única posibilidad es llevar a cabo un análisis de cada caso en concreto.

Lo cierto es que, pese al esfuerzo que se traduce en los proyectos de ley analizados, sigue pendiente obtener una claridad de textos que no admitan dudas al ser aplicados.

En cuanto al artículo 7° de la ley vigente, que refiere a la materia municipal, la nueva redacción propuesta en el proyecto del Poder Ejecutivo es muy genérica y en la del otro proyecto mantiene conceptos que obligan a un desarrollo por parte del intérprete. Por ejemplo, la palabra “mantenimiento” ¿qué quiere decir? ¿Cuál es su alcance? ¿Qué es mantenimiento y qué no es? ¿Hasta qué punto una tarea es mantenimiento y cuándo deja de serlo? En cuanto a la palabra “seguimiento”, ¿en qué consiste que se le compete al municipio el seguimiento? También figura el control de fincas ruinosas, control de ferias, control de tránsito, ¿con qué alcance?

Se utiliza la palabra “administrar” con relación a las propiedades. Entonces, ¿hasta qué punto se administra y cuándo se deja de administrar? Algo similar plantea la redacción proyectada para el artículo 12, que hoy refiere a atribuciones, y en los dos proyectos analizados se alude a competencias, por ejemplo, en el numeral 6) del artículo 12.

¿Cuáles son las medidas necesarias para el tránsito que pueden regular y ejecutar los municipios y cuáles medidas necesarias para el tránsito ya no serían competencia del municipio sino de la intendencia? ¿Cuáles son las medidas necesarias para el mantenimiento de vialidad, de espacios públicos, de alumbrado o de desagües pluviales y cómo se acompasa esto con lo que las propias normas dicen “sin perjuicio de las potestades de las autoridades departamentales”? ¿Es una competencia compartida? Aquí se generan problemas.

Por ejemplo, en el numeral 12) del mismo artículo expresa que compete a los municipios “Formular y ejecutar programas sociales y culturales dentro de su jurisdicción […]”. Nos preguntamos: ¿esto excluye las potestades del ejecutivo departamental para elaborar programas sociales en algún área del departamento? ¿Pasa a ser privativo del municipio? ¿Pierde esa competencia el intendente? Desde nuestro modesto punto de vista, no es un tema de enfrentamiento intendente versus municipio. Aquí juegan mucho las direcciones generales de las intendencias. Si yo soy director general de vialidad, tengo mis competencias propias, tengo toda una repartición a mi cargo, tengo recursos humanos y materiales; entonces, ¿cuándo pierdo esas competencias frente al municipio?

El ministro Cabrera mencionaba que en algunos departamentos se ha dado solución a esto, principalmente, en uno, que es Montevideo, donde se dictaron resoluciones de la Junta Departamental delimitando qué es del municipio y qué es de la intendencia y a

nosotros nos facilitó muchísimo para la interpretación. La tarea del intérprete se facilita mucho si tengo un decreto de la Junta Departamental que dice que en tal parque de tal municipio conserva la competencia exclusiva el intendente, pero el resto de las plazas y parques más chicos serán competencia del municipio, si sé que la intendencia mantiene exclusiva competencia en determinadas avenidas que cruzan ciertos municipios, pero en el resto de las calles la tiene el municipio. Por supuesto que hay una zona gris jurídica. Las leyes las reglamenta el Poder Ejecutivo y acá aparece reglamentándola la Junta Departamental.

Quizás, sería conveniente que esta situación se blanqueara en el proyecto de ley autorizando directamente a las juntas departamentales a establecer la coordinación de las competencias entre las intendencias y los municipios para aventar cualquier impugnación que diga que la Junta reglamenta una ley que sería competencia del Poder Ejecutivo.

Hay más modificaciones proyectadas respecto al artículo 13 de la Ley, que refiere a cometidos: en uno de los proyectos lo califica de atribuciones, en otro de competencias; no quise agotar el tema, simplemente, poner ejemplos de dificultades al respecto.

Otro tema es la retribución de los miembros del Concejo Municipal. En la ley vigente nada impide que perciban una retribución en la medida en que así lo establezca el presupuesto departamental. Solo en el caso del alcalde la ley estableció, expresamente, que fuera remunerado, pero nada impide que hoy, con la norma vigente, lo fueran también los miembros de los concejos municipales.

Por supuesto que retribución o remuneración no tienen nada que ver con reintegro de gastos incurridos en ejercicio de su función; no tienen nada que ver con el cobro eventual de viático que, como todo viático, tiene que estar sujeto a rendición documentada de gastos. El Tribunal de Cuentas ha visto pagos de viáticos a miembros de concejos municipales y, en la medida en que hay una rendición documentada de gastos, no los ha observado. Además, remuneración y reintegro de gastos no tienen nada que ver con privilegios impositivos vía modificaciones de recursos que implique, por ejemplo, otorgar exoneraciones de tributos a los miembros de los concejos municipales, como tiene la mayoría de los ediles, sea respecto a la patente de un auto que utilicen para su función, sea para la contribución inmobiliaria de su única y principal vivienda. Cuando esto viene correctamente tramitado -ha habido exoneraciones para miembros de municipios- el Tribunal tampoco lo ha observado. ¿Por qué dijimos todo esto? Porque la modificación propuesta en el proyecto del Poder Ejecutivo para el artículo 10 vigente plantea este problema.

En dicho artículo, después de establecer que en el caso de los miembros de los Concejos Municipales de localidades de menos de mil habitantes los cargos serán honorarios, en los dos incisos siguientes la norma confunde conceptos, mezclando partidas compensatorias, partidas regulares y extraordinarias, exoneraciones de tributos y reintegro de gastos. Y todo ese paquete, integrado por cosas totalmente diferentes, lo topea mensualmente en 5 BPC. Creo que en esa norma hay una confusión.

Por último, debemos hacer un reconocimiento -no todo es crítica-, porque en ambos proyectos hay elementos que implican mejoras. Efectivamente, existen propuestas que implican mejorar el funcionamiento de los municipios.

Si bien no es competencia específica del Tribunal de Cuentas, en mi opinión, es justo destacar que las normas proyectadas que refieren a la participación efectiva de los ciudadanos, a la necesaria existencia de un plan de desarrollo municipal, a la transparencia activa, así como las normas contenidas en uno de los proyectos que

detallan los controles que puede y debe ejercer la Junta sobre los municipios y las que refieren al ingreso de los funcionarios a los municipios, estableciendo que debe ser por concurso y demás, son todas normas buenas, que ameritan ser recogidas en un proyecto que las unifique, como el que tiene a estudio esta Comisión.

Estas son las consideraciones generales que quería expresar.

Muchas gracias.

SEÑORA DÍAZ (Susana).- Creo que el análisis ha sido bastante claro. No obstante, estamos a las órdenes para hacer aclaraciones ante cualquier duda.

Nosotros advertimos que hay normas que implican una mejora sustancial, si bien esto no atañe a nuestro cometido. Con respecto a algunas de las propuestas, nosotros podemos entender cuál es la preocupación del Ejecutivo, de la Intendencia, porque somos defensores de que los presupuestos tienen que ser únicos. No está tan claro que todos los planes que realicen los municipios tengan que ser incluidos en el presupuesto quinquenal. Hay cuestiones que se repiten, de pronto, con diferentes términos, pero que más o menos implican lo mismo.

También queremos señalar que nos pareció un poco extraño que se estuviera planteando una especie de retribución a los concejales, teniendo en cuenta que los ediles están privados de esa retribución. Entendemos que estas normas estarían dando un tratamiento diferente a unos y otros. Esto en absoluto es materia del Tribunal, pero nos llama la atención. Reitero: no es materia del Tribunal, no es que lo hayamos discutido, pero nos llama la atención. No nos parece una norma clara ni aplicable; además, implica cierto tipo de discriminación con respecto al resto de los legisladores comunales.

Entendemos el problema que tanto el Ejecutivo como el Intendente puedan tener con respecto al financiamiento, pero creemos que en este momento no son tantos los recursos que manejan los municipios ni es tanto el gasto que realizan. La norma con respecto a este punto tiene que ser clara. Por lo tanto, habría que buscar algún tipo de solución para que esta situación no se diera. Quizás, no es lo mejor hacer una excepción en el sentido de que un ordenador de gasto pueda ver revocada sus decisiones por otro órgano dentro del mismo gobierno. Creemos que es una preocupación válida y que, por lo tanto, debería mejorarse un poco el formato que se propone.

SEÑOR CABRERA (Enrique).- Creo que debemos ver esto en términos de profundizar la orientación de trabajo en lo que hace a las acciones de descentralización. En ese plano -como bien decía la presidenta- tendríamos que ver la limitación del gasto -preocupación claramente planteada- en términos de cómo se racionaliza ese presupuesto integrado del municipio con el presupuesto departamental. Hay que buscar una solución a esa situación. Tal como planteaba el doctor Vera, nos parece que es interesante el avance que se da en lo que hace a la figura del plan de desarrollo. Personalmente, entiendo que quizás se podría avanzar un poco más en lo que hace a sus contenidos. En su momento, en la Intendencia de Montevideo se lo vio como la integración de un plan de desarrollo con su presupuesto discutido a nivel de cada municipio y, después, integrado al presupuesto departamental. Eso hace a la madurez de las orientaciones políticas que se dan a nivel local. Me parece que esa es una figura bastante interesante que está en este planteo.

Con relación a las limitaciones -como planteaba el doctor Vera- en el proyecto de los cuatro diputados se propone una intervención de la Junta Departamental. Nos parece que es inconveniente no solamente por el hecho de la suspensión, que es algo medio inédito, sino porque también mezcla el funcionamiento y la naturaleza de la Junta en términos de la gestión de los recursos departamentales. Me parece que la línea de trabajo para

resolver esto pasa por armonizarlo tanto en los gobiernos departamentales como en los municipales.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quiero hacer algunas apreciaciones referidas a lo que fue su anterior comparecencia. La verdad es que estamos ante una línea de conducción clara, porque es la misma. Por lo tanto, el análisis de los proyectos está hecho en base a todo lo que nos dijeron en la reunión pasada y que, a su vez, coincide con lo que manifestaron los representantes de los ciento doce municipios cuando los recorrimos por regiones: se entiende la importancia de la descentralización y de la participación ciudadana, pero tenemos problemas en algunos puntos muy centrales, por ejemplo, la definición de competencias. Ese es el punto central que plantean, prácticamente, todos los municipios; es necesario saber qué le corresponde exactamente a cada uno. Que ese tema pueda ser subsanado con una buena armonización entre el intendente y el municipio es el deseo, pero en muchos casos eso no pasa. Por lo tanto, ahí tenemos un problema.

Por supuesto, en la presentación de ustedes se vuelve a repetir el concepto de descentralización y desconcentración, que dejaron muy claro. Inclusive, subrayaron que cuando votamos los artículos 682 y 683, prácticamente, retrocedimos, pasando los municipios a ser desconcentrados en lugar de descentralizados y quedando sujetos a jerarquía del intendente.

En los dos proyectos se plantea la cuestión del ordenador de gasto. Todavía no tenemos muy claro por qué terminaron siendo ordenadores especiales, pero hoy tenemos que establecer qué es lo que el municipio puede hacer.

Vamos a leer detalladamente la versión taquigráfica. Ha sido clara la presentación y viene en la misma línea de lo que hablamos en la anterior comparecencia.

SEÑOR ASTI (Alfredo).- Antes que nada, quiero dar la bienvenida a la señora presidenta, señores ministros y al asesor jurídico del Tribunal de Cuentas que nos brinda sus aportes en lo que tiene que ver con los gobiernos departamentales.

Es cierto que esto forma parte de toda esta movida -perdóneseme por la expresión que no es muy académica- que hemos tenido en esta legislatura, que proviene del funcionamiento de los municipios y de la búsqueda, con esta propuesta, tanto por parte de esta Comisión como de todos aquellos actores que tienen que ver con la descentralización y participación ciudadana, en particular, del Poder Ejecutivo y de los legisladores.

En la legislatura anterior, con la modificación de la ley, se pretendió avanzar en descentralización, lo que, luego, fue modificado en el presupuesto nacional en la parte que tiene que ver con cómo presentar los recursos administrativos y quiénes los evacuaban. Esto llevó a afectar esa relativa autonomía de los municipios al considerárseles como órganos descentralizados y no desconcentrados.

Me corresponden las generales de la ley, pues una de las soluciones que planteaba en estas discusiones -estuve entre quienes decidieron dar a los municipios mayores facultades- era dejarles todas las facultades, salvo la de poder comprometer gastos más allá del presupuesto municipal, es decir, de los montos asignados en el programa de las intendencias a cada municipio.

Creo que esa solución -que técnicamente puede no ser la más acertada- sí se ajusta a la realidad; se intenta dar la mayor descentralización posible sin afectar la seguridad presupuestal del total del departamento. Me deben haber escuchado decir cuando se discutió la reforma constitucional de 1996 -que habilitó la creación de estos órganos de

gobiernos locales- que no se modificaron en absoluto las competencias del gobierno departamental, en particular, del intendente en todo lo que tiene que ver con el manejo presupuestal.

Esas dos visiones que tenemos del tema hacen que sea bastante difícil tratar de contemplar las prerrogativas que tiene el ejecutivo departamental y, también, la junta departamental en cuanto al manejo de su presupuesto con la existencia de un órgano de este tercer nivel de gobierno, lo cual no resolvió la reforma de la Constitución.

Comparto lo que decía el asesor del Tribunal de Cuentas en cuanto a los gobiernos departamentales en el sentido de que la marcha atrás que hubo con la modificación en el presupuesto nacional de los recursos cambió esa visión de descentralización que se tenía de los municipios. Y este avance que ahora se pretende dar nuevamente, en función de la legislación anterior, tiene esa salvedad

Sinceramente, es acertado que se amplíen los recursos administrativos para la autonomía o descentralización de sus actividades, salvo lo que tiene que ver con el tema del exceso presupuestal. Mientras que haya manejo de presupuesto los recursos no están en cuestión, es decir, serán resueltos por el propio municipio; la cuestión es cuando se superan los topes. Es para esa sola limitación. Me parece acertada la propuesta en cuanto a todo el funcionamiento del esquema por lo que decía antes, es decir, por las normas constitucionales que dan al intendente la potestad en ese sentido.

Ahora me voy a referir a un viejo tema del que me deben haber escuchado hablar muchas veces en esta Comisión que integro desde el año 2005. Me refiero a los reintegros de gastos, fundamentalmente, de ediles, que ahora claramente se pueden generalizar para los nuevos integrantes de órganos de gobiernos locales. Ello implica diferenciar los reintegros de gastos en cuanto al concepto de honorarios que la Constitución otorga, en particular, a los ediles y, ahora, en este proyecto de ley, a determinados miembros de los consejos.

En algún momento propiciamos que esta Comisión -por ley nacional- pudiera dar pautas de qué se consideraban reintegros de gastos y qué no, además de interpretar que mientras se cumplieran esas condiciones, ello no afectaría el carácter de honorario de los ediles. Esto es: reintegro de gastos por secretaría, por movilidad, por comunicaciones o por asesoramientos. Podría incluirse otro rubro y, perfectamente, la norma podría determinar en qué conceptos se establecen los reintegros de gastos. Lamentablemente, esa idea no prosperó en la Comisión. Hago esta aclaración antes de que se me diga que fue por nuestra culpa. Dejémoslo así. No prosperó. Hubo una idea, circuló un proyecto, pero ni siquiera llegó a tener estado parlamentario fuera de esta Comisión.

Ese es un camino que, quizás, se pueda seguir con la ayuda del Tribunal de Cuentas. Quizás, nosotros desconozcamos resoluciones adoptadas por el Tribunal con respecto a aprobar o desaprobar los distintos sistemas que tienen las diecinueve intendencias, y tratar de homogeneizarlas dando un marco de referencia, a través de una ley nacional que interprete el concepto de honorario establecido en la Constitución. Es decir, diciendo qué es lo que no afecta ese concepto.

En ese sentido, quiero pedir la colaboración porque sabemos que el Tribunal de Cuentas ha actuado muchas veces cuestionando determinados funcionamientos de viáticos o reintegros que no es igual para todas las intendencias.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quisiera saber si el alcalde puede ser llamado a sala en la junta departamental o debe concurrir en la medida en que se interpreta que está sujeto a jerarquía con el intendente, o sea, si se hace el llamado a sala al intendente y, luego, al alcalde.

Por otro lado, me gustaría conocer si el Tribunal de Cuentas tiene algún documento con el análisis de esta ley y si nos lo pueden hacer llegar. Acá tenemos un resumen de todo lo estudiado.

SEÑOR VERA (José Luis).- Quiero decir al señor diputado Asti que, quizás, sea un insumo útil -compartible o no por los señores legisladores- acceder a una resolución que el Tribunal de Cuentas dictó en el año 2010, respecto a viáticos de ediles y pautas para que el mismo sea aceptable y no pueda ser considerado como remuneraciones violatorias, según un artículo de la Constitución que lo prohíbe. Se trata de una resolución del año 2010 que el Tribunal maneja actualmente.

En cuanto a la comparecencia, el control de la junta y el eventual llamado a sala de un alcalde, ensayo ahora una respuesta. Todo depende de la naturaleza jurídica del órgano, porque si es desconcentrado y está sometido a la jerarquía del intendente, tendrá que ser llamado a sala, como ocurre con un director general, que supongo podrá ser acompañado por el intendente. Si se trata de un órgano descentralizado, nada impedirá que directamente la junta cite al alcalde o al concejo municipal en pleno.

Sobre los proyectos de ley, la verdad es que lo que hay es lo que manifestamos.

SEÑOR ASTI (Alfredo).- Por supuesto que será bienvenida la resolución con respecto al tema de los viáticos, pero lo que estamos planteando es el reintegro de gastos con carácter permanente para el necesario ejercicio de las funciones del edil fuera de su lugar de residencia. Obviamente, una persona que trabaja en forma honoraria puede dedicar determinada parte de su tiempo al trabajo como edil, y necesitará cubrir el resto del tiempo con una secretaría, además de contar con asesores, tener disponibilidad para acceder a las comunicaciones -tanto informativas como las que él debe realizar hacia sus representados- y cubrir sus gastos de movilidad, los que sí se podrían concebir como viáticos.

Creo que lo mismo que es válido para los ediles puede serlo para los miembros de los concejos, aunque no tienen tanta movilidad. Como todo funcionario al cual se le asignan responsabilidades importantes, los ediles y los miembros de los concejos podrían tener un reintegro de gastos en relación directa con la dimensión de sus funciones. No es lo mismo la tarea de un edil departamental, que puede recorrer veinte o treinta localidades de su departamento, que la de un miembro de un concejo que, seguramente, reside en el mismo lugar de trabajo y, además, involucra a pocos miles de personas en la jurisdicción de ese órgano.

Creo que con respecto a la definición que plantea el presidente, de si la junta puede convocar directamente al alcalde o a los miembros del concejo, de si se trata de un órgano desconcentrado o no, la ley podría tomar una posición. Si se quiere fortalecer el carácter de descentralizado y, por lo tanto, de no dependiente del intendente, de forma clara, habría que establecer que los llamados a sala los pueda hacer la junta directamente al alcalde, porque si la intención es dar el carácter de descentralizado, no correspondería que fuera acompañado por el intendente. Esa es una definición legal que creo que estamos en condiciones de hacer, con esa ambigüedad -si se me permite la expresión- que le dio la reforma de 1996, a la que he criticado muchas veces por no definir para este nuevo régimen la coexistencia con el régimen permanente de la Constitución. Esta sería una forma de resolver esa cuestión.

SEÑOR PRESIDENTE.- Les agradecemos que hayan concurrido a la Comisión. En alguna oportunidad, la presidenta Díaz manifestó que estaban encantados de venir y que nunca los convocábamos. Ahora los invitamos varias veces y quizás volvamos a llamarlos pronto.

(Hilaridad)

——Un millón de gracias por los aportes realizados.

SEÑORA DÍAZ (Susana).- Trataremos de viabilizar la duda del diputado Asti, a ver si podemos ayudar.

Estar aquí nos da la posibilidad de trasmitir los problemas que vamos a tener si se sanciona una norma que no es clara y luego tenemos que interpretarla. Sabemos que es difícil que las leyes sean perfectas, pero tratamos de que para nosotros resulte lo más sencillo posible.

Muchas gracias.

(Se retira de sala la delegación del Tribunal de Cuentas)

SEÑOR PRESIDENTE.- Luego de esta reunión volvieron a quedar otros insumos arriba de la mesa.

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)

SEÑOR ASTI (Alfredo).- Obviamente, no es competencia del Tribunal, pero la concurrencia o no del alcalde a un llamado de la junta y la posibilidad de que sea acompañado o no por el intendente creo que es un tema de resolución legal, y si no está establecido podemos hacer que quede claro que, en ese caso, no es dependiente del intendente. No es un director general. Entonces, podemos establecer claramente que apuntamos al concepto de descentralización, que es el que trata de mantener esta nueva iniciativa, como también lo hizo el proyecto de reforma del funcionamiento de los municipios en la legislatura anterior, que salió de esta Comisión y que luego fue modificado en el presupuesto nacional. Eso está previsto en las normas constitucionales -reitero-, con esa ambigüedad que permite que algún intendente pueda decir que hay lesión de la autonomía departamental si no se lo convoca a él también.

Estaremos a lo que se resuelva, pero creo que es importante que tomemos una definición, obviamente, en consulta con el Congreso de Intendentes y con el Poder Ejecutivo, a través de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, que fue la que presentó este proyecto.

SEÑOR PRESIDENTE.- El martes que viene concurrirán a la Comisión el Plenario de Municipios y el doctor Correa Freitas, por estos temas.

A mí me quedan algunas dudas referidas a si no es un proceso descentralizador y el municipio es considerado un órgano descentralizado, y si lo podemos solucionar, simplemente, a través de una decisión legal, diciendo que el municipio puede ser llamado a la junta departamental, sin la presencia del intendente. De lo expresado en sala quedó claro que los municipios están sujetos a jerarquía del intendente.

Esa es una consulta que tenemos que hacer; quizás se la planteamos al doctor Correa Freitas, cuando venga.

Por otra parte, para mí el tratamiento de este tema va a ser largo, no de rápida resolución. Por lo tanto, propongo separar la institucionalización del Congreso Nacional de Ediles y aprobarla rápidamente, en la medida en que todos estamos de acuerdo, no modifica ni trastoca nada y se da a los ediles del país la institucionalidad que están reclamando. Este es el mismo planteo que hice la semana pasada, respecto del que los legisladores del Frente Amplio dijeron que iban a hacer la consulta pertinente. Lo seguiremos analizando la próxima reunión, si les parece.

SEÑOR CASTAINGDEBAT (Armando).- En todas las exposiciones queda claro que hay una subordinación económica. O sea, en la medida en que no se asigne un presupuesto propio a los municipios, económicamente seguirán dependiendo del intendente. Y en el caso de que no haya un presupuesto, los municipios van a quedar solo con las partidas establecidas a través de la OPP. Lo digo así para plantearlo como si estuviéramos en primero de escuela.

SEÑOR PRESIDENTE.- Creo que la sujeción a jerarquía no es solo presupuestal, sino que también está en las competencias y en las decisiones que puedan tener. ¿Por qué? Porque no pueden actuar sobre lo que dice la ley, en definitiva. Entonces, estar sujetos a jerarquía es aparte del presupuesto, porque ni siquiera el presupuesto y las partidas nacionales van directamente a los municipios, sino que llegan a las intendencias y luego estas los traspasan a los municipios. Por lo tanto, también creo que esto lo debemos seguir evaluando.

SEÑOR ASTI (Alfredo).- El Tribunal estableció claramente que los municipios nacieron como desconcentrados en la ley de 2009; fueron electos con esa condición. En la ley de la legislatura siguiente se avanzó en la descentralización con el tema de los recursos. El presupuesto nacional de esta legislatura volvió atrás en ese sistema y ahora el Poder Ejecutivo está buscando una solución intermedia que es mantener la descentralización, siempre a través de los recursos -cuando hablo de “recursos”, me refiero al acto administrativo de recurrir una decisión del órgano-, y ahora esta nueva redacción establece que es el órgano que emitió la resolución que se intenta cuestionar el que resuelve, salvo en el caso de que sea una observación del Tribunal de Cuentas por exceso de gasto presupuestal. En ese caso, es el intendente el que tiene la palabra. Entonces, por milésima vez, decimos que esa contradicción está latente desde la reforma de 1996, dado que al crear estos gobiernos locales no se modificó para nada, no se hizo ninguna excepción a las facultades que tiene el intendente en los términos de gobierno del departamento, por más que la Constitución diga que es la ley la que definirá las competencias departamentales y municipales. La ley ha intentado definir esas diferentes competencias, pero en lo que tiene que ver con el tema presupuestal, por todos los demás artículos de la Constitución referidos al presupuesto departamental, se ve claramente que no se previó que hubiera alguien que pudiera decidir sobre el presupuesto departamental que no fueran el Ejecutivo o la Junta, en lo que correspondiera.

Entonces, creo que la solución de este proyecto avanza en el sentido de darle más jerarquía descentralizada a los municipios, salvo en el tema presupuestal, y no reiteraré el motivo por el que se hace esa excepción. Como decía, el Tribunal de Cuentas sería el único caso en el que en un tema se tiene un criterio para los recursos y otro, para otras cuestiones.

De la misma manera, en el proyecto presentado por los diputados, también sería excepcional que un órgano distinto al que se establece le suspendiera al municipio la posibilidad de utilizar el presupuesto aprobado. Obviamente, tenemos que adaptar esas dos existencias paralelas entre el tercer y el segundo nivel de gobierno, y creo que eso solo lo podemos hacer a través de la ley, sabiendo que siempre podemos quedar sujetos a que, si no hay acuerdo político, en algún momento, algún gobierno departamental entienda que la ley lesiona la autonomía departamental.

SEÑORA EGUILUZ (Cecilia).- En cuanto a la visita de la próxima semana, me gustaría que se profundizara en el tema de si es posible o no el llamado a sala de los alcaldes solos o si deben asistir con el intendente. Y además me interesaría conocer los efectos de esto, porque están claras las consecuencias para los intendentes, ¿pero

cuáles serían para los alcaldes? ¿Acarrean o no a los intendentes? ¿Qué pasa con los votos de la junta y cuáles son los efectos que el llamado a sala puede tener?

En lo que tiene que ver con los recursos administrativos, en lo presupuestal, cuando se hacen las especificidades de qué le compete a los municipios y qué no -los representante del Tribunal decían: "No tenemos claro qué le va a competer a los municipios y qué no"-, quizás tendríamos que transitar por alguna solución relacionada con los montos de los ordenadores de gasto, como se aplica en algunas intendencias, donde se va a la ordenación de gastos de forma escalonada. Eso podría visualizarse para las alcaldías o municipios, de manera de que hasta determinado monto la capacidad del ordenador de gasto fuera en la cima del recurso administrativo y no en toda la ordenación de gasto, lo que podría generar daño en el presupuesto quinquenal único. Por ejemplo, yo comparto que debe ser absolutamente prioritaria la participación de las intendencias y no de los municipios, porque la autonomía departamental no puede ser nunca lesionada; esa es mi opinión. Con todos estos ajustes, muchas veces se producen huecos que terminan menoscabando la autonomía departamental que deben tener el intendente y la junta.

Por lo tanto, como la semana próxima no voy a estar, me parece importante dejar planteado que en las consultas se pregunte sobre los efectos del llamado a sala, teniendo en cuenta -además- las competencias de la junta departamental porque, desde mi punto de vista, en cuanto a los municipios, esta tiene una competencia limitada, que no es la misma que existe en cuanto al ejecutivo departamental.

SEÑOR PRESIDENTE.- Con respecto a lo que se decía, con la presencia del Tribunal de Cuentas hoy quedó claro que ellos prefieren la norma original, la Ley N° 19.272, que afirma la descentralización, lo que no ocurre con las modificaciones que hicimos en el presupuesto ni tampoco con estas. Además, hablaron de los artículos 17 y 20, y de las excepciones del artículo 15 del Tocaf, que sí está referido al presupuesto, porque refiere a los que pueden reiterar gastos.

Por otro lado, me parece trascendente e importante otra cosa que mencionaron hoy: sigue sin definirse claramente el tema de las competencias y las atribuciones. No se puede decir que se estudiará caso a caso; es imposible. No se pueden considerar ciento treinta opiniones diferentes en cuanto a las facultades de cada uno; por eso siempre se hablaba de poner un mínimo de atribuciones y después, por encima de eso, lo que se pudiera lograr.

Vamos a reiterar el pedido al Congreso de Intendentes, que quedó de enviarnos un documento en el que figura su opinión. Cuando fuimos al Congreso, recibimos opiniones de los intendentes, pero no del Congreso en su totalidad. Por ejemplo, respecto a lo que se planteaba del gasto del municipio hasta el límite presupuestal, algunos intendentes propusieron establecer un mínimo de presupuesto municipal, porque las intendencias nunca saben si van a recaudar el cien por ciento de lo que tienen previsto. Es importante que el Congreso de Intendentes nos haga llegar estas opiniones por escrito.

SEÑOR ASTI (Alfredo).- Una dificultad adicional que tenemos para definir competencias, atribuciones, cometidos, etcétera, es la diversidad de municipios. Obviamente, no serán las mismas competencias, atribuciones, etcétera, en Montevideo, con municipios de 180.000 habitantes y todo el departamento municipalizado -lo que también sucede en Canelones y en Maldonado-, que en departamentos del interior más profundo del país, con municipios de menos de 1.000 habitantes. Las competencias, atribuciones, etcétera, son distintas en un departamento que es casi todo ciudad, como Montevideo, con un sistema centralizado de recolección de residuos, con varias necrópolis pero con un servicio brindado directamente por el gobierno departamental, que

lo que puede pasar en una pequeña localidad. A nadie se le ocurriría pensar que Necrópolis en Vichadero se va a atender desde el gobierno departamental...

SEÑOR PRESIDENTE.- Le pido disculpas al señor diputado, pero no tenemos quórum para seguir sesionando.

Se levanta la reunión.

